



República de Colombia  
Rama Judicial

**TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA**

Sala de Decisión

Magistrada Ponente: Yenitza Mariana López Blanco

Arauca, Arauca, diez (10) de marzo de dos mil veintitrés (2023)

Radicado N.º : 81001 2339 000 2022 00083 00  
Demandante : Personería Municipal de Puerto Rondón  
Demandado : Nueva EPS y otros  
Medio de control : Protección de los derechos e intereses colectivos—Acción Popular.  
Providencia : Auto resuelve recurso de reposición

El Tribunal Administrativo de Arauca mediante providencia del 16 de diciembre de 2022 rechazó la demanda dentro de este radicado (Archivo «39AutoRechazaDda.pdf» Exp. Digital), y luego de su notificación fue oportunamente recurrida por la parte demandante (Archivo «41RecursoApelaciónPersoneríaPuertoRondon.pdf» Exp. Digital); ahora bien, destaca la Sala que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 36 y 37 de la Ley 472 de 1998, el parágrafo del artículo 318 del CGP y los pronunciamientos de Consejo de Estado<sup>1</sup>, las decisiones proferidas dentro de la acción popular —distintas de las sentencias— únicamente son pasibles del recurso de reposición, por lo tanto, la apelación del demandante se tramitará como reposición.

**I. ANTECEDENTES.**

**1.1. Demanda.** La Personería Municipal de Puerto Rondón en ejercicio del medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos presentó demanda en contra de la Nueva EPS, Sanitas EPS y Superintendencia Nacional de Salud; y solicitó la vinculación del Ministerio de Salud y Protección Social, la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca—UAESA, y el Municipio de Puerto Rondón, por la presunta vulneración de los derechos e intereses colectivos consagrados en los literales j y n del artículo cuarto de la Ley 472 de 1998, concernientes al acceso a los servicios públicos y a que su prestación sea eficiente y oportuna; y a los derechos de los consumidores y usuarios, relacionados con la atención en salud que se presta en el Municipio de Puerto Rondón<sup>2</sup>.

Como **pretensiones** de la demanda expone las siguientes:

*«PRIMERA: AMPARAR los derechos de los consumidores y usuarios del Municipio de Puerto Rondón y la comunidad indígena ASPEJENAS en materia de salud, en atención a los contenidos del servicio público y derecho constitucional a la salud.*

*SEGUNDA: ORDENAR a la NUEVA EPS y a SANITAS EPS, la ubicación de una oficina de atención al usuario con jornada de atención completa de lunes a viernes, cumpliendo con las características, normas de calidad y accesibilidad establecidas en los literales del (a) al (l) del artículo 3.1 de la circular 008 de 2008 de la Superintendencia de Salud.*

*TERCERA: ORDENAR a la NUEVA EPS y a SANITAS EPS, la contratación de un traductor para la atención de la comunidad indígena ASPEJENAS, preferiblemente un miembro de la comunidad que hable de manera fluida el español.*

*CUARTA: ORDENAR a la NUEVA EPS, CONTRATAR con una entidad en el municipio que cuente con los servicios de transporte desde el resguardo hasta el casco urbano,*

<sup>1</sup> Consejo de Estado, Sala Plena, Auto rad: 25000-23-27-000-2010-02540-01(AP)B del 26 de julio de 2019. CP: Carlos Enrique Moreno Rubio. Consejo de Estado, Auto rad 50001-23-33-000-2020-00889-01(AP)A del 17 de junio de 2021. CP: Hernando Sánchez Sánchez.

<sup>2</sup> Archivo «03Demanda.pdf» Expediente digital.



Rad. N.º 81001 2339 000 2022 00083 00  
 Personería Municipal de Puerto Rondón  
 Acción Popular  
 Auto resuelve recurso de reposición

*enfermería, albergue, alimentación y hospedaje para que atienda a los miembros de la comunidad indígena ASPEJENAS y que puedan pernoctar en la cabecera municipal cuando requieran hacer un trámite de salud o estén en recuperación.*

**QUINTA:** *ORDENAR a la SUPERINTENDENCIA DE SALUD, ejercer vigilancia para que las EPS accionadas cumplan con sus obligaciones derivadas de la CIRCULAR EXTERNA 008 DEL 2018 emitida por la SUPERSALUD Numeral 3.1 en lo relativo a las condiciones de accesibilidad, normas de calidad, características que deben cumplir las oficinas de atención al usuario».*

**1.2. Inadmisión de la demanda.** El Tribunal Administrativo de Arauca en providencia del 31 de agosto de 2022 inadmitió el medio de control de protección de los derechos e intereses colectivos, y le concedió el término legal para subsanar la demanda, bajo las siguientes consideraciones<sup>3</sup>:

*«Así las cosas, analizados cada uno de los documentos que acompañan la demanda para acreditar el agotamiento del requisito de procedibilidad, encuentra el Despacho que estos no constituyen la reclamación prevista por el Legislador de requerir a las entidades accionadas con la finalidad de garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos que se encuentren presuntamente amenazados o violados.*

*Ciertamente, al revisarse de manera detenida los escritos, se advierte que las manifestaciones elevadas por la Personería Municipal de Puerto Rondón no constituyen un verdadero requerimiento que ese Ministerio Público haya presentado a las entidades que aquí se demandan, con el objeto de garantizar la salvaguarda de los derechos colectivos que deprecia, y que se refieren al amparo de los derechos de los usuarios frente a la prestación de servicios de Nueva EPS y Sanitas EPS.*

*En efecto, al estudiar la petición del 8 de junio de 2021 remitida a la Nueva EPS, observa el Despacho que no tenía el propósito de evidenciar alguna amenaza o afectación a los derechos e intereses colectivos de los usuarios de la EPS en el municipio de Puerto Rondón, sino que estaba dirigida a solicitar que se informará por el medio expedito previsto por la EPS para adelantar los respectivos trámites requeridos por sus afiliados, con el fin de garantizar los servicios de salud.*

*Asimismo, pidió en dicho escrito que de manera alternativa se designará por la entidad un referente que cumpliera con las funciones de tramitar las solicitudes de los usuarios, sin que en forma alguna se pueda entender que se trata de la reclamación previa como requisito de procedibilidad para demandar en acción popular.*

*Respecto de los documentos denominados «actas» del 3 y 22 de agosto de 2022, se recalca que ante la falta de firmas de quienes participaron en las reuniones, no tienen la virtualidad de comprobar la veracidad de las afirmaciones allí contenidas; pero más aún, así se tratara de actas firmadas, por sí mismas no tendrían la vocación de comprobar el presupuesto de procedibilidad de la demanda de acción popular, pues lo que allí se observa son unas manifestaciones de inconformidad de la Personería Municipal de Puerto Rondón y la concertación de acciones para subsanar las falencias por los representantes de la EPS Sanitas, gestiones que se enmarcaron al interior de unas reuniones entre los diferentes intervinientes en el sistema de salud del ente territorial, sin que tales afirmaciones conduzcan a establecer con certeza el reclamo previo dispuesto en la mencionada norma para luego ejercer el medio de control al que se acude.*

*En cuanto a la solicitud presentada el 28 de septiembre de 2021 a la Superintendencia Nacional de Salud, evidencia el Despacho de igual manera que no puede constituirse en la reclamación previa exigida por la normatividad vigente, puesto que al examinar con detalle el oficio se aprecia que tiene como objetivo denunciar algunas irregularidades en la prestación de los servicios brindados por la Nueva EPS y Sanitas EPS luego de asumir a los usuarios de la EPS Comparta en liquidación del Municipio de Puerto Rondón.*

*En este sentido, el objeto del escrito en comentario no es otro que el de que la Superintendencia asuma la inspección, vigilancia y control sobre las circunstancias que se suscitaron respecto a los usuarios en el municipio de Puerto Rondón con la prestación de*

<sup>3</sup> Archivo «20AutoInadmite.pdf» Expediente digital.



Rad. N.º 81001 2339 000 2022 00083 00  
 Personería Municipal de Puerto Rondón  
 Acción Popular  
 Auto resuelve recurso de reposición

*los servicios de salud; de modo tal, que dicha petición no alcanza a convertirse en el instrumento adecuado para agotar el requisito de procedibilidad fijado en el medio de control aquí ventilado.*

*De otro lado, al confrontar en su integridad la demanda con lo dispuesto en el inciso final del artículo 144 de la Ley 1437 de 2011 —que consagra una excepción para la reclamación previa cuando exista inminente peligro de ocurrir un perjuicio irremediable en contra de los derechos e intereses colectivos— el Despacho no encuentra que el demandante haya invocado un evento de tal naturaleza, ni se advierte oficiosamente la ocurrencia de un inminente peligro, por lo que se impone inadmitir el presente medio de control para que la Personería Municipal de Puerto Rondón subsane la demanda respecto del referido requisito previo de procedibilidad frente a todas las entidades demandadas.*

*Finalmente, el demandante solicita la vinculación del Ministerio de Salud y Protección Social, la UAESA y el Municipio de Puerto Rondón, entidades sobre las cuales no existe reparo alguno en el texto de la demanda (ni fáctico ni jurídico) excepto de la administración Municipal respecto de la cual relaciona las competencias que en materia de salud le fija el artículo 44 de la Ley 715 de 2001. En este sentido, es necesario que en la subsanación de la demanda se precisen las circunstancias de tiempo, modo y lugar que ameriten su vinculación al proceso».*

**1.3. Rechazo de la demanda.** En providencia del 16 de diciembre de 2022, el Tribunal Administrativo de Arauca profirió auto que rechaza la demanda del medio de control de protección de los derechos e interés colectivo argumentando lo siguiente<sup>4</sup>:

*«2.4.1. En cuanto al incumplimiento del requisito de procedibilidad del medio de control, vencido el plazo concedido para subsanar la demanda la Personería Municipal de Puerto Rondón no demostró que con anterioridad a su radicación haya promovido la reclamación previa ante las entidades demandadas; corrobora lo anterior el hecho de que en el memorial de subsanación arrojado el 13 de septiembre de 2022 (archivo 23. Exp. Digital) [...].*

*Dichos oficios (PPRA 300.022.173, PPRA 300.022.174 y PPRA 300.022.175) que fueron aportados con el escrito de subsanación (archivo 24-26. Exp.digital), demuestran que la petición se hizo para las tres entidades con posterioridad al 31 de agosto de 2022 —esto es, luego de proferido el auto inadmisorio y con ocasión de aquél—, como lo corrobora también el demandante al solicitar que las posibles respuestas que se otorguen sean incorporadas como medios probatorios en este expediente, argumentando para tal petición el derecho al acceso a la administración de Justicia.*

*Vale decir, la parte demandante no acudió previamente —antes de demandar— en sede administrativa a requerir a las entidades demandadas para que garantizaran los derechos o intereses colectivos que reclama aquí como afectados, con lo que aquéllas no tuvieron la oportunidad de adoptar las medidas conducentes para satisfacer esos derechos, de ahí que la Personería Municipal de Puerto Rondón haya incumplido con la carga de demostrar el agotamiento previo del requisito de procedibilidad del medio de control respecto de las demandadas.*

*2.4.2. Por otro lado, en el memorial de subsanación la demandante alegó que debe prescindirse de la reclamación previa fijada por el CPACA, por considerar que se está ante una situación de inminente peligro de desencadenar un perjuicio irremediable de los derechos e intereses colectivos [...]; No obstante lo expuesto, dicha afirmación no está respaldada probatoriamente —lo que significa que la parte demandante no acreditó presupuestos tales como la inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad— lo que impide a la Sala acoger en este momento procesal el alegato de la demandante de existir inminencia de un perjuicio irremediable que conlleve a pretermitir el requisito de procedibilidad de la demanda previsto en el inciso final del artículo 144 y en el numeral cuarto del artículo 161 del CPACA. (Además, si estuviera probado, de acuerdo con lo expuesto por la Personería de Puerto Rondón, la causa eficiente de la muerte de Luz Cecilia Peña García no habría sido la falta de atención de las entidades accionadas, sino el accidente que sufrió).*

<sup>4</sup> Archivo «39AutoRechazaDda.pdf» Expediente Digital.



Rad. N.º 81001 2339 000 2022 00083 00  
 Personería Municipal de Puerto Rondón  
 Acción Popular  
 Auto resuelve recurso de reposición

**2.4.3.** También omitió la Personería Municipal de Puerto Rondón atender el requerimiento del auto inadmisorio referido a la justificación de la solicitud de vinculación del Ministerio de Salud y Protección Social, de la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca—UAESA y del Municipio de Puerto Rondón.

*Así las cosas, la demandante no cumplió con la carga frente a los yerros anotados en el auto inadmisorio, por lo que se rechazará la demanda, sin perjuicio de que pueda volver a presentarla con el cumplimiento de los requisitos de Ley».*

**1.4. La impugnación.** Estando en término para interponer recurso, la Personería Municipal de Puerto Rondón radicó escrito<sup>5</sup> en el que cuestiona el auto que rechazó la demanda por considerarlo contrario al ordenamiento jurídico y violatorio del derecho fundamental de acceso a la administración de Justicia por exceso ritual manifiesto, desconocimiento del precedente judicial y por defecto fáctico por indebida valoración probatoria frente al estudio de la medida cautelar, para lo cual expuso:

**«Violación al derecho fundamental de acceso efectivo a la administración de Justicia**

*Cuando el auto que resuelve la admisión de la demanda contiene errores notorios que llevan que la demanda sea rechazada, esto se constituye en una clara violación al derecho fundamental de acceso a la administración de justicia consagrado en el artículo 228 y 229 de nuestra Constitución Política. Para el presente caso, nos encontramos con un auto de rechazo de una acción popular, el cual es una acción constitucional que no tiene mayor rigorismo dado que las acciones constitucionales son de uso común, por esta razón el legislador reguló la materia en el sentido de darle las mayores garantías a los accionantes, y que las dudas en las interpretaciones se resolvieran en favor de estos, toda vez que se trata de un mecanismo que contribuye a la participación de los gobernados en las políticas, derechos y administración del Estado, convirtiéndose en una herramienta de los administrados para materializar y salvaguardar los derechos contenidos en la tabla de derechos.*

*Es así que por ser un mecanismo expedito para proteger o defender los derechos colectivos con una finalidad preventiva y restitutoria y por tratarse de unas de las acciones constitucionales dispuesta en la Constitución se les ha dado un trámite preferencial y sumario.*

*Para el caso sub exánime el auto que rechaza la demanda contiene errores como es la violación del precedente judicial del Honorable Consejo de Estado que estableció que ante la duda del mecanismo de reclamación debía realizarse en observancia del principio pro actione, es así que, al desconocer este mandato, se incurre en exceso ritual manifiesto por parte del operador judicial.*

(...)

*Por otra parte, la sentencia C-037 de 1996, señaló: “El acceso a la administración de justicia implica, entonces, la posibilidad de que cualquier persona solicite a los jueces competentes la protección o el restablecimiento de los derechos que consagran la Constitución y la ley.”*

*La Corte Constitucional, en sentencia T-283 de 2013, sostuvo que el referido derecho comprende lo siguiente: (i) la posibilidad de los ciudadanos de acudir y plantear un problema ante las autoridades judiciales, (ii) que este sea resuelto y (iii) que se cumpla de manera efectiva lo ordenado por el operador jurídico y se restablezcan los derechos lesionados.*

(...)

*Así las cosas, es claro que al momento de abordar una acción constitucional se debe dar prevalencia al derecho sustancial sobre el procedimental, y absolverse las dudas en favor del accionante, con el fin de salvaguardar este principio constitucional.*

**Exceso ritual manifiesto**

<sup>5</sup> Archivo «41RecursoApleaciónPersoneríaPuertoRondón» Expediente Digital.



Rad. N.º 81001 2339 000 2022 00083 00  
 Personería Municipal de Puerto Rondón  
 Acción Popular  
 Auto resuelve recurso de reposición

*El Sentencia de Unificación Su-061 de 2018, la Corte Constitucional indicó que el exceso ritual manifiesto se da cuando el juez se apega de manera estricta a las reglas procedimentales evitando la materialización de los derechos sustanciales:*

*El defecto procedimental por exceso ritual manifiesto puede entenderse, en términos generales, como el apego estricto a las reglas procesales que obstaculizan la materialización de los derechos sustanciales, la búsqueda de la verdad y la adopción de decisiones judiciales justas. En otras palabras, por la ciega obediencia al derecho procesal, el funcionario judicial abandona su rol como garante de la normatividad sustancial, para adoptar decisiones desproporcionadas y manifiestamente incompatibles con el ordenamiento jurídico. Bajo este supuesto, la validez de la decisión adoptada judicialmente no solo se determina por el cumplimiento estricto de las reglas procesales, sino que además depende de la protección de los derechos sustanciales. Por ello, ha sostenido la Corte, el sistema procesal moderno no puede utilizarse como una razón válida para negar la satisfacción de tales prerrogativas, en la medida que la existencia de las reglas procesales se justifica a partir del contenido material que propenden.*

*Ahora bien, la Posición del Consejo de Estado al respecto de los requisitos de la demanda en un proceso de la jurisdicción administrativa es que las dudas se resuelven en favor del demandante, esto con el fin de garantizar el acceso a la administración de justicia y la prevalencia del derecho sustancial sobre el procedimental, tal es el caso de manera general de la sentencia con radicado del radicado 70001-23-33-000-2017-00201-01 del 03 de mayo de 2019 de la sección primera de la sala contenciosa administrativa, que dispuso “en caso de duda en la configuración o no de alguno de los requisitos para presentar una demanda ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, el medio de control deberá ser admitido.”*

*Seguidamente y de manera más puntual haciendo referencia a la admisión de las acciones populares, el Consejo de Estado en providencia del 07 de febrero de 2017 bajo el radicado 25000-23-41-000-2012-00498-01(AP) de la Subsección B, sección tercera de la sala de lo contencioso administrativo del Consejo de Estado indicó “Esto se traduce en que el mecanismo de la reclamación dispuesta en las acciones populares no puede convertirse en un obstáculo para garantizar el acceso a la administración de justicia y por lo tanto ante peticiones dudosas, el juez debe interpretar la situación a favor del actor popular, admitiendo la demanda y profiriendo un fallo de fondo.”*

*Por lo anterior, cualquier interpretación contraria, realizada como es el caso objeto de reproche se convierte en una causal genérica de procedibilidad (vía de hecho), en este caso defecto procedimental por exceso ritual manifiesto, ya que está imponiendo una carga contraria a lo indicado en la ley y en la jurisprudencia, dando en ese caso prevalencia al derecho procedimental sobre el derecho sustantivo.*

*La situación reprochada se da por dos situaciones, a las entidades accionadas se les requirió para poner la oficina en diversas reuniones, incluso en el caso de la Nueva EPS, fue accionada mediante acción de tutela que fue revocada por el tribunal superior de Arauca, indicando que el medio idóneo era la acción popular, además de ello, en la prueba quinta, se le puso de presente la problemática a la EPS con el fin que tomara las medidas, pues es inviable pensar que un grupo de usuarios van a pasar un documento a su EPS exponiendo la problemática solo con el fin de relatar y que la entidad tenga conocimiento, cuando un usuario eleva una queja o petición en donde expone un problema, lo hace para obtener una solución.*

*En el caso de SANITAS EPS, se realizó una reunión virtual, en donde ellos mismos aportaron el Acta, incluso en esas mismas reuniones se les socializó que se les interpondría una acción popular, ellos mandaron el acta sin firmarla en un claro acto de mala fe.*

*De todas formas, dichas actas fueron remitidas por esa misma entidad y además vienen con sus propios logos (Prueba 9 y 10 de la demanda).*

*Es decir, las entidades tenían claridad sobre la solicitud que se estaba presentando, era claro que existía una problemática por la falta de atención presencial en el Municipio, aun así, no quisieron salvaguardar el derecho a la salud.*



Rad. N.º 81001 2339 000 2022 00083 00  
 Personería Municipal de Puerto Rondón  
 Acción Popular  
 Auto resuelve recurso de reposición

*Por otra parte, la honorable magistrada del Tribunal Administrativo de Arauca al momento de notar las presuntas falencias solo da tres (03) días para subsanar la demanda, lo que hace inviable desde su punto de vista que se pueda subsanar, y pese a que se le indicó la jurisprudencia de ese alto tribunal al respecto de cuando las solicitudes son dudosas se absuelve siempre en favor del actor popular. Incluso la misma magistrada cita esa jurisprudencia para inadmitir la demanda, no obstante, omitiendo lo relativo a las peticiones dudosas.*

*Posteriormente, dentro del término propuesto por la honorable magistrada, se requirió tal como ella indicó, y se solicitó el término para incorporar la respuesta. La respuesta se incorporó y pese a transcurrir varios meses y de haber sustentado medida cautelar el proceso no avanzó, solo fue hasta después de 4 meses para rechazar la demanda indicando que el requerimiento fue extemporáneo. Lo anterior es una clara violación al acceso a la administración de justicia por exceso ritual manifiesto, sin tener en cuenta que se encuentran en juego derechos fundamentales de la población campesina, indígena que está en riesgo de extinción física y cultural.*

#### **Violación del precedente Judicial**

(...)

*Entonces, tenemos que el tribunal administrativo de Arauca usó la Jurisprudencia del Consejo de Estado solo en la parte donde indica lo que debe contener la solicitud, que para el caso consideramos satisfechas, pues de la narraciones de la petición y las actas, se puede constatar que se les puso en conocimiento la problemática la cual es clara, una vulneración de los derechos a los usuarios, aunque sin mencionarse, por otra parte la comunidad y desde la personería siempre se les indicó que debían poner la oficina de atención al usuario o por lo menos un referente en el Municipio, por lo tanto la petición cumplía con los requisitos exigidos, de todas formas debió el tribunal acoger el precedente anteriormente mencionado, el cual le era obligatorio, o en caso de apartarse debía motivarlo, lo cual no aparece dentro del auto, pero en el mismo sentido no se tuvo en cuenta dicho pronunciamiento del alto tribunal a la hora de favorecer la admisibilidad de la presente acción.*

#### **Defecto fáctico por indebida valoración probatoria frente al estudio de la medida cautelar**

(...)

*Luego, es claro que el ad quo contaba con los elementos de juicio por lo menos para sustentar mejor la decisión de manera inicial. No obstante, estamos hablando que la falta de atención de parte de las EPS está generando una violación de los derechos de la comunidad indígena ASPEJENAS (antes Cuiloto Marrero), la cual fue declarada en riesgo de desaparición física y cultural mediante auto 382 de 2010 de la Corte Constitucional, además de la alerta temprana 023 de 2021 de la Defensoría del Pueblo, que emite alerta por el riesgo que padece dicha comunidad, esta situación y pese a que fue advertida dentro de medida cautelar no debe escapar del operador judicial ya que este debe estar enterado de los asuntos de su jurisdicción, es decir que incluso de oficio el ad quo al enterarse que estaba en peligro los derechos de dichas comunidades declaradas en riesgo de exterminio, debió pronunciarse y abordar el tema con la rigurosidad que lo ameritaba.*

*Por otra parte, los riesgos comenzaron a concretarse con el fallecimiento de una miembro de la comunidad indígena en el mes de enero de 2023 y quien se encontraba enfermo desde el año pasado.*

*Por lo anterior, el ad quo incurrió en defecto fáctico por indebida valoración probatoria en su dimensión negativa, como lo ha establecido la jurisprudencia de la Corte Constitucional en la Sentencia SU-424 de 202:*

*Esta Corporación ha establecido que el defecto fáctico se configura cuando: (i) existe una omisión en el decreto de pruebas que eran necesarias en el proceso; (ii) se da una valoración caprichosa y arbitraria de las pruebas presentadas; o (iii) **el material probatorio no se valora en su integridad.***



Rad. N.º 81001 2339 000 2022 00083 00  
 Personería Municipal de Puerto Rondón  
 Acción Popular  
 Auto resuelve recurso de reposición

*Por su parte el Consejo de Estado, Sala de lo contencioso administrativo, sección tercera, subsección B, en fallo del 11 de abril de 2019 dentro del radicado 11001-03-15-000-2019-00037-01 (AC), indicó respecto del defecto fáctico en su dimensión negativa:*

*Por otro lado, la dimensión negativa se configura cuando el operador judicial niega o valora la prueba de manera arbitraria, irracional y caprichosa u omite su consideración, y sin razón valedera da por no probado el hecho o la circunstancia que de la misma emerge clara y objetivamente. Léase así:*

*“El juez, en el ejercicio de su facultad de valoración, deja de apreciar una prueba fundamental para la solución del proceso, ignora sin razones suficientes elementos probatorios cruciales o, simplemente, efectúa un análisis ostensiblemente deficiente e inexacto respecto del contenido fáctico del elemento probatorio”*

*Entonces tenemos que pese a que el ad quo tenía los elementos necesarios para proferir una medida cautelar en favor de la comunidad del Municipio de Puerto Rondón, no se puede perder de vista que dentro de los usuarios de estas EPS están indígenas de la comunidad ASPEJENAS (pueblo hitnú), comunidad campesina que no tiene acceso a señal de Celular (como lo advirtió la alerta temprana 023 de 2021 de la Defensoría del Pueblo), niños, mujeres embarazadas, madres cabeza de hogar, y cerca de 50% de la Población que es víctima del conflicto, sin perderse de vista que 11 veredas y la comunidad Indígena fueron declarados en confinamiento por la Unidad para las víctimas. Estos grupos poblacionales tienen un enfoque diferencial que debe tenerse en consideración a la hora de tomarse una decisión.*

*Es cuestionable que se niegue la medida cautelar sin entrar a detallar las situaciones y pruebas que se aportaron, como si se tratara o fueran en beneficio del actor popular, cuando en realidad existe un tejido social que se le están vulnerando los derechos fundamentales y derechos colectivo y que es deber por disposición legal del juez entrar a valorar y proteger, no puede el operador judicial limitarse únicamente a realizar un estudio sobre los requisitos de procedibilidad olvidando el componente protector y sustancial que tiene la acción, además de la obligación del juez de proteger los derechos invocados.*

*Un juez en una acción constitucional no puede fungir únicamente como un árbitro, la constitución y la Ley le ha atribuido unas funciones y obligaciones como son las facultades ultra y extra petita, y se ha de entender de esta manera porque el actor popular no puede que no tenga ningún interés particular o a este no se le estén vulnerando sus derechos, entonces es excesivo que los jueces quienes si tienen la obligación de proteger dichos derechos entren a imponer toda clase de barreras y obstáculos que finalmente terminan haciendo desistir al actor popular y convirtiendo este tipo de acciones en algo inoperante.*

## II. CONSIDERACIONES

**2.1. Problema Jurídico.** Se ocupará la Sala de determinar si procede reponer el auto que rechazó la demanda, y en su lugar admitirla conforme a los argumentos de la parte demandante.

**2.2. Trámite del recurso de reposición.** El Despacho estudiará el recurso de reposición interpuesto por la Personería Municipal de Puerto Rondón, por cuanto el mismo satisface los requisitos de legitimidad, procedibilidad y oportunidad necesarios para su estudio, y atendiendo también que la providencia recurrida es pasible de reposición<sup>6</sup>.

La Ley 1437 de 2011 en su artículo 242, establece que el recurso de reposición procede contra los autos que no sean susceptibles de apelación o súplica, y que en cuanto a su oportunidad y trámite se aplica lo dispuesto en el Código General del Proceso.

<sup>6</sup> Ley 472 de 1998, artículo 36 RECURSO DE REPOSICIÓN. Contra los autos dictados durante el trámite de la Acción Popular procede el recurso de reposición, el cual será interpuesto en los términos del Código de Procedimiento Civil (hoy Código General del Proceso).



Rad. N.º 81001 2339 000 2022 00083 00  
 Personería Municipal de Puerto Rondón  
 Acción Popular  
 Auto resuelve recurso de reposición

El Código General del Proceso en su artículo 318 prescribe:

**«ARTÍCULO 318. PROCEDENCIA Y OPORTUNIDADES.** *Salvo norma en contrario, el recurso de reposición procede contra los autos que dicte el juez, contra los del magistrado sustanciador no susceptibles de súplica y contra los de la Sala de Casación Civil de la Corte Suprema de Justicia, para que se reformen o revoquen.*

*El recurso de reposición no procede contra los autos que resuelvan un recurso de apelación, una súplica o una queja.*

*El recurso deberá interponerse con expresión de las razones que lo sustenten, en forma verbal inmediatamente se pronuncie el auto. Cuando el auto se pronuncie fuera de audiencia el recurso deberá interponerse por escrito dentro de los tres (3) días siguientes al de la notificación del auto.*

*El auto que decide la reposición no es susceptible de ningún recurso, salvo que contenga puntos no decididos en el anterior, caso en el cual podrán interponerse los recursos pertinentes respecto de los puntos nuevos.*

*Los autos que dicten las salas de decisión no tienen reposición; podrá pedirse su aclaración o complementación, dentro del término de su ejecutoria.*

**PARÁGRAFO.** *Cuando el recurrente impugne una providencia judicial mediante un recurso improcedente, el juez deberá tramitar la impugnación por las reglas del recurso que resultare procedente, siempre que haya sido interpuesto oportunamente».*

En cuanto al trámite que se le debe impartir al recurso de reposición el Código General del Proceso dispone en su artículo 319:

**«ARTÍCULO 319. TRÁMITE.** *El recurso de reposición se decidirá en la audiencia, previo traslado en ella a la parte contraria.*

*Cuando sea procedente formularlo por escrito, se resolverá previo traslado a la parte contraria por tres (3) días como lo prevé el artículo 110».*

**2.3. Caso concreto.** Decide la Sala sobre el recurso de reposición presentado por la Personería Municipal de Puerto Rondón contra el auto que rechazó la demanda.

Cuestiona la recurrente que el auto que rechaza la demanda desconoce el derecho fundamental de acceso a la administración de Justicia, porque en su criterio la duda que pudiera presentarse frente al cumplimiento del requisito de procedibilidad (previo para demandar) de que tratan los artículos 144 y 161.4 del CPACA, debía interpretarse en su favor; no obstante, en el caso concreto no existe incertidumbre alguna sobre su incumplimiento, pues como se expuso con suficiencia en el auto del 16 de diciembre de 2022 al presentar la demanda de acción popular la Personería Municipal de Puerto Rondón no alegó ni demostró la existencia de un perjuicio irremediable de los derechos colectivos que invoca, así como tampoco probó haber cumplido el requisito legal de procedibilidad de la demanda de acción popular.

Ante tal circunstancia el Tribunal inadmitió la demanda mediante providencia en la que se le concedió el término de Ley para su subsanación —que en el caso concreto se refería, entre otros aspectos, a la satisfacción de dicho requisito previo para demandar—; vale decir, dentro del plazo de tres días otorgado por el legislador (inciso segundo del artículo 20 de la Ley 472 de 1998) la Personería Municipal de Puerto Rondón debía **(a)** probar el cumplimiento del presupuesto de procedibilidad del medio de control (anexando a la



Rad. N.º 81001 2339 000 2022 00083 00  
 Personería Municipal de Puerto Rondón  
 Acción Popular  
 Auto resuelve recurso de reposición

demanda el requerimiento previo a la misma —esto es, anterior a la interposición de la demanda— que hubiera presentado ante la Nueva EPS, Sanitas EPS y la Superintendencia Nacional de Salud, y que tuviera la finalidad de garantizar la protección de los derechos e intereses colectivos que se encuentren presuntamente amenazados o violados); y **(b)** corregir o subsanar la demanda para precisar las circunstancias de tiempo, modo y lugar que ameritaran la vinculación al proceso del Ministerio de Salud y Protección Social, la Unidad Administrativa Especial de Salud de Arauca—UAESA, y el Municipio de Puerto Rondón.

Como obra dentro del proceso y fue expuesto en el auto que rechazó la demanda, la Personería de Puerto Rondón no subsanó la demanda dentro del término legal que disponía, ya que la reclamación del artículo 144 del CPACA sólo fue presentada por la parte actora luego de la inadmisión de la demanda y con ocasión de esta, de ahí que no se haya satisfecho el requisito de procedibilidad previsto por la Ley, y los hechos que adujo posteriormente para pretermitir el requisito del artículo 161.4. del CPACA no están respaldados probatoriamente —lo que significa que la parte demandante no acreditó presupuestos tales como la inminencia, urgencia, gravedad e impostergabilidad— lo que impidió a la Sala acoger en el alegato de la demandante de existir inminencia de un perjuicio irremediable, con la consideración adicional de que aún si hubiera estado demostrado, de acuerdo con lo expuesto por la Personería de Puerto Rondón, la causa eficiente de la muerte de Luz Cecilia Peña García no habría sido la falta de atención de las entidades accionadas, sino el accidente que sufrió.

Así entonces la providencia que rechazó la demanda de acción popular no constituye una conculcación del derecho fundamental de acceso a la administración de Justicia, ya que no desconoce los precedentes judiciales, ni se trata de un exceso ritual manifiesto, sino que por el contrario la decisión observa los aspectos normativos y jurisprudenciales que le son aplicables, con garantía del debido proceso para los sujetos procesales.

Vale anotar que el rechazo de la demanda no le impide al accionante acudir de nuevo al medio de control con el cumplimiento de las exigencias legales previstas en nuestro ordenamiento jurídico; pero sí da por terminado el proceso, de lo que deviene improcedente decretar las medidas cautelares pedidas por la parte actora frente a un proceso que ha fenecido, y de esta manera desvirtúa el reproche que hace de indebida valoración probatoria en el estudio de la medida cautelar.

De acuerdo con lo expuesto no prospera la impugnación contra el auto que rechazó la demanda.

**2.4.** Atendiendo al problema jurídico planteado responde la Sala que no hay lugar a reponer el auto que rechazó la demanda en este medio de control.

En razón de lo expuesto el Tribunal Administrativo de Arauca,

### **RESUELVE**

**PRIMERO. NO REPONER** el auto del 16 de diciembre de 2022, que rechazó la demanda de acción popular presentada por la Personería Municipal de Puerto Rondón en contra de Nueva EPS, Sanitas EPS y la Superintendencia Nacional de Salud.



Rad. N.º 81001 2339 000 2022 00083 00  
Personería Municipal de Puerto Rondón  
Acción Popular  
Auto resuelve recurso de reposición

**SEGUNDO. ORDENAR** que en firme la presente providencia, se archive el expediente, previas las anotaciones de rigor.

Esta providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión ordinaria de la fecha.

**NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE**



**YENITZA MARIANA LÓPEZ BLANCO**  
Magistrada



**LIDA YANNETTE MANRIQUE ALONSO**  
Magistrada



**LUIS NORBERTO CERMEÑO**  
Magistrado